Comentarios sobre el proyecto:

“Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en la vida política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles”.

Las organizaciones firmantes sabemos y reconocemos que la violencia en contra de mujeres políticas las disuade de participar activamente en política y que tiene impactos diferenciales, porque, sin importar el origen de la violencia, las mujeres políticas suelen experimentar obstáculos para acceder a la justicia con base en estereotipos de género cuando denuncian agresiones en el ejercicio político. Las redes sociales se han convertido en verdaderos espacios públicos en los que se debaten ideas y se realiza veeduría sobre el actuar de quienes están a cargo de las decisiones públicas. A ellas también se han trasladado formas de violencia presentes en el mundo físico.



Bogotá D.C., 19 de abril de 2023

Presidente Cámara De Representantes
Vicepresidenta Cámara De Representantes
Autores y autoras Proyecto De Ley Estatutaria 320/2022C y 006/2022S

> Comentarios de Fundación Karisma, El Veinte, Fundación para la Libertad de Prensa y el Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario (ISUR) sobre el proyecto "Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en la vida política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles".

Las organizaciones firmantes sabemos y reconocemos que la violencia en contra de mujeres políticas las disuade de participar activamente en política y que tiene impactos diferenciales, porque, sin importar el origen de la violencia, las mujeres políticas suelen experimentar obstáculos para acceder a la justicia con base en estereotipos de género cuando denuncian agresiones en el ejercicio político. Las redes sociales se han convertido en verdaderos espacios públicos en los que se debaten ideas y se realiza veeduría sobre el actuar de quienes están a cargo de las decisiones públicas. A ellas también se han trasladado formas de violencia presentes en el mundo físico.

Conscientes de esa realidad y de la necesidad de tomar medidas urgentes para asegurar la participación efectiva de las mujeres en política, apoyamos la iniciativa en curso. Sin embargo, manifestamos nuestra profunda preocupación por la falta de atención a los estándares constitucionales e interamericanos de libertad de expresión a lo largo del proyecto. La ambigüedad de varias definiciones y las medidas que pueden adoptar distintas autoridades para el abordaje de la violencia digital desconocen el papel fundamental que desempeña el derecho a la libertad de opinión y expresión en la protección de los derechos humanos. Esa ambigüedad también podría, a la larga, impedir que la norma se aplique por incumplir el principio de legalidad, en detrimento de las mismas mujeres que se busca proteger. Esas cuestiones podrían llevar a declaratorias de inconstitucionalidad en el examen previo ante la Corte Constitucional, con altos riesgos para la integridad de la norma.



Comentarios y aclaraciones generales

En primera medida, la caracterización del fenómeno que se va a regular no es clara: se utilizan diferentes definiciones que ocasionan ambigüedad y falta de claridad, las cuales podrían repercutir en la aplicación de la norma. Tanto para los funcionarios y partidos políticos que se encargan de la ruta de atención, así como para las mujeres que quieran denunciar algún hecho. Al leer las denominaciones usadas a lo largo del texto se encuentra que se realizan diferentes menciones como "violencia contra las mujeres en política" (art. 2), "violencia contra las mujeres en la vida política" (art. 6), "violencia contra las mujeres en la vida política/ electoral" (art. 12), o "violencia política contra las mujeres" (art. 12).

Lo mismo sucede con la definición del componente de género que debe hacer parte de las conductas que se reprochan. En un artículo se señala que la violencia contra mujeres políticas es una violencia "basada en elementos de género", y que ella tiene lugar "cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer, le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella o en la población que representa"(art. 2). En otro se habla de "violencia por razón de género contra las mujeres", basada en roles y estereotipos de género que perpetúa su posición subordinada con respecto al hombre" (art. 3). De persistir esta última definición sólo sería reprochable la violencia simbólica (art. 6).

Esa ambigüedad se refleja en otras definiciones como la de interseccionalidad. El concepto de "violencia contra las mujeres basada en género" ¿se refiere a la violencia "por razón de género" (art. 3) o a la violencia "basada en elementos de género" del (art. 1, par.)?

Al revisar la norma, observamos también que se entiende como violencia basada en género cuando tenga un impacto diferenciado en la población que representa. La amplitud de esta definición impediría tomar medidas reales para erradicar la violencia contra mujeres políticas. ¿En qué situaciones una agresión que afecte la población que ella representa sería violencia contra la mujer en política? (art. 2).

Adicionalmente, sugerimos modificar: "proposiciones, tocamientos, agresión o invitaciones sexuales" (art. 8,2), para dejar claro que todas son sexuales y eliminar la manifestación del numeral 13 del artículo 8, porque está contenida en el numeral 4.

Desconocimiento de estándares constitucionales e interamericanos de libertad de expresión

En el proyecto se consideran violencia las "agresiones verbales sexistas" (art. 3) y "chistes, imágenes, y comentarios sexistas"(art. 6). Ambas expresiones son ambiguas y tendrían un efecto disuasorio desproporcionado sobre la libertad de expresión. Así mismo, la falta de claridad de la conducta a prohibir supondría un problema de legalidad para imponer una sanción disciplinaria o penal. Ello también sucede cuando se contemplan como manifestaciones de violencia el "usar indebidamente la denuncia", el "obstaculizar o impedir el acceso a la justicia" o el "desconocer las decisiones adoptadas", expresiones amplias y subjetivas. Esas conductas podrían ser fácilmente producto de un error y, aun así, ser castigadas.

Al igual que los ya nombrados términos y artículos, mencionamos la poca claridad del respecto al término “expresiones de odio”. Parece referirse al contenido del artículo 20.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)[1]. Sin embargo, al incluir términos como “intimidar” u “oprimir” como conductas que pueden constituir una expresión de odio se le da un alcance distintos al de “incitar” utilizado en el DIDH. Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido que “en el momento en que se califica un mensaje como discurso de odio, se entiende que tal contenido discursivo tiene la potencialidad de causar daño a una persona o grupo poblacional específico; al tiempo que cuenta con la capacidad de propiciar resultados violentos que, a su vez, atentan contra la dignidad e integridad de tales individuos o colectividades”.[2]

En este sentido, es fundamental, según la jurisprudencia constitucional, establecer cuándo el contenido de un mensaje verdaderamente incita al odio. Al respecto, ha considerado la Corte Constitucional que “no es suficiente con que el emisor del mensaje propague una opinión negativa en relación con una persona o grupo determinado. Es necesario también que: a) el contenido del mensaje incite a la violencia o al odio, y que b) analizando las circunstancias particulares, sea previsible que el mensaje de hecho incite a la violencia o al odio”.[3]

Asimismo, las Naciones Unidas han presentado en el “Plan de Acción de Rabat” un umbral más exigente cuando se quiera restringir la libertad de expresión y definir la incitación al odio en relación con el artículo 20 del PIDCP. Así, recomienda considerar: “(1) el contexto social y político, (2) la categoría del hablante, (3) la intención de incitar a la audiencia contra un grupo determinado, (4) el contenido y la forma del discurso, (5) la extensión de su difusión, y (6) la probabilidad de causar daño, incluso de manera inminente”.[4]

La continua mención de términos como: “expresiones de odio”, “mensajes de odio”, “discursos de odio”, “apología del odio”, pone de presente generalidades que desconocen los estándares constitucionales e internacionales de libertad de expresión.

Como señalaron la Relatora Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, la Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, “la misoginia debe prohibirse si alcanza el umbral establecido por los artículos 19(3) y 20(2) del PIDCP”.[5]

---

1 Ese artículo señala: “2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.”

2 Corte Constitucional, Sentencia SU-355 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

3 Corte Constitucional, Sentencia T-500 de 2026, M.P. Gloria Stella Ortíz Delgado

4 https://www.ohchr.org/es/freedom-of-expression

5 https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1233&lID=2

El proyecto de ley en muchos de sus apartados omite la protección especial de los discursos que buscan hacer veeduría de los funcionarios públicos y sus actuaciones, así como el deber de tolerar mayores críticas y escrutinio. Ello sucede cuando se condenan conductas sumamente amplias e indeterminadas que podrían sancionar cualquier tipo de comportamiento y convertirse en una limitación excesiva a la libertad de expresión permitida y protegida, particularmente en el debate democrático. Entre otras, encontramos que no son claras las conductas de ejercer "presión indebida" (art. 8,1), "injuriar, calumniar, realizar expresiones que denigren, desacrediten o descalifiquen, restringir los canales de comunicación en cualquiera medio virtual o físico, divulgar material o información privada" (art. 8,3). En ese mismo sentido, la "afectación al buen nombre y dignidad" (art. 14), puede convertirse en una limitación excesiva a la libertad de expresión protegida en el debate democrático. Además de la utilización del término "denigrar", que puede ser considerado racista.

La Corte IDH ha reconocido y reiterado que los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio público y la crítica de la sociedad. En este sentido, expresiones sobre las conductas y gestión de funcionarios públicos cuentan con mayor protección pues responde al interés público de las actividades que realizan. Esta consideración también se ve reflejada en la distinción con la vida privada de funcionarios públicos, pues en palabras de la Corte IDH, "sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público".[6]

Por otro lado, considerar como una forma de violencia la restricción de la libertad de expresión desconoce que ningún derecho es absoluto. Siempre que se cumplan los estándares de derechos humanos se estará ante una limitación legítima (art. 8,6). Al respecto también se debe considerar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que los funcionarios públicos, al ejercer su libertad de expresión, "están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones", esto impone una mayor responsabilidad en cabeza de funcionarios públicos, en gran medida, para contrarrestar la diseminación de desinformación.[7]

Términos como "información falsa" son muy amplios y requieren de mayor precisión, que apunten al estándar de veracidad de la información. Si bien la inclusión de la intencionalidad en su definición es positiva, no elimina la ambigüedad del término (art. 8,4). Otros conceptos con los que ocurre algo similar son: "propagar información falsa o engañosa", "manipular información verdadera o distorsionada", e "información incompleta". Estos últimos no hacen referencia alguna a la intencionalidad de la conducta, siendo aún más problemáticos (art. 8,14).

En el proyecto de ley persiste falta de claridad en las rutas de atención a las que deben recurrir en el momento en cual sean víctimas de violencia. Este punto debe ser unificado a lo largo del proyecto, debido a que menciona al Consejo Nacional Electoral (CNE) como "la entidad garante de la transparencia y la integridad del proceso electoral" y que en consecuencia asumirá algunas de las funciones de protección y atención a violencias en política (art. 12). No obstante, en el artículo 10 parece ser la Registraduría quien realiza dichas funciones.

---

6 Corte IDH, Caso Kimel vs. Argentina (2008)

7 https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf

Sobre las funciones otorgadas a algunas autoridades, evidenciamos que se pasan por alto los estándares internacionales de libertad de expresión al otorgar al CNE la atribución “para promover el uso responsable y respetuoso de la comunicación”. ¿Cómo se caracterizaría ese “uso responsable y respetuoso” de la comunicación y qué facultades se derivarían del mismo?

Finalmente, se establece que: “Los protocolos por parte de las demás organizaciones políticas serán exigibles en el momento de la inscripción de sus candidaturas a los respectivos procesos electorales”. Nos cuestionamos entonces: ¿Cuál es la consecuencia de no tenerlo? ¿Acaso se impedirá el registro de candidaturas? De ser así, ¿no puede esta convertirse en una limitación indebida al derecho a postular candidaturas por parte de “las demás organizaciones políticas”? ¿No implicaría un tratamiento diferenciado con respecto a los partidos y movimientos políticos?

Fundación Karisma, El Veinte, Fundación para la Libertad de Prensa y el Centro de Internet y Sociedad de la Universidad del Rosario (ISUR)







